

## Die Ausgestaltung des parlamentarischen Regierungssystems in Ungarn im Jahr 1848

Gemäß Definition von Karl Loewenstein bedeutet Parlamentarismus (parlamentarische Regierung) nicht nur, dass die Mitwirkung des Parlaments am Entstehen des politischen Willens unabdingbar ist, sondern darüber hinaus ist es notwendig, dass das Parlament in den politischen Verfahren gleichberechtigt ist und tatsächliche Kontrollmöglichkeiten über der Exekutive hat.<sup>1</sup> Die zwei Säulen einer parlamentarischen Regierung sind dementsprechend das Parlament und die interorganische Kontrolle.

Parlament bedeutet aber in dieser Konstellation nicht lediglich eine landesweite gesetzgebende Versammlung, genannt Parlament, das in zahlreichen Staaten des Kontinents zustande kam, ohne einen echten Parlamentarismus ergeben zu haben, vielmehr eine repräsentative Organisation, entstanden auf Grund des *demokratischen* (allgemeinen, gleichen, möglicherweise geheimen und unmittelbaren) *Wahlrechts*, in Folge eines uneingeschränkten Auftritts der *Parteien*, welche die Interessensartikulation vertreten, und auf Grund *freier und demokratischer Wahlen* ohne staatlichen Zwang und Einfluss, eine Organisation, die selbst über die Möglichkeit des unbeeinflussten, selbständigen und *demokratischen Funktionierens* verfügt.

Die zwischen dem Parlament und der Regierung bestehende interorganische Kontrolle schafft ein spezifisches Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative und gewährleistet dadurch, dass keines der Organe ohne das andere Organ politischen Willen bilden kann. Das Instrument der *parlamentarischen Kontrolle über der Regierung* sind die Technik der *Regierungsbildung* (Kabinetts aus der Partei, die in den Wahlen die Mehrheit der Stimmen erhielt) die *Verantwortung der Regierung*, welche vor allem durch die Institution der ministeriellen Verantwortung zur Geltung gebracht werden kann. Unter den Mitteln der Exekutive gegenüber der Legislative finden wir zahlreiche politische Instrumente von der Gesetzesinitiative über die Aufhebung bis zur Ausschreibung neuer Wahlen.

Bei Behandlung der Entstehung des ungarischen Parlamentarismus können wir das Beantworten zweier Fragen nicht umgehen: Wann und inwiefern erfüllte das ungarische Regierungssystem die genannte Anforderung, bzw. inwieweit bereitete sich die ungarische Reformopposition auf die Vertretung und Einführung des Parlamentarismus vor, und in welchem Maße bestimmte ihre Vorbereitung die institutionelle Einbürgerung der parlamentarischen Regierung?

<sup>1</sup> Loewenstein, K.: Zum Begriff des Parlamentarismus. In: Parlamentarismus, (Hg. Kluxen, K.) Köln, 1976, S. 66



## Die Idee des parlamentarischen Regierungssystems in der Reformzeit und im Jahr 1848

Wenn wir die Definition von Loewenstein in die Sprache der Epoche übersetzen und den Forderungskatalog der Epoche in Betracht ziehen, stand die Forderung des Parlamentarismus im Zeichen zweier Fragen: die Parlamentsreform und das verantwortliche Ministerium.

In Sachen der Parlamentsreform zeigt sich dem Leser ein ziemlich widersprüchliches Bild. Einerseits wurde das ungarische Ständeparlament in der Reformzeit zum Terrain echter parlamentarischer Fingerübungen. Die durch die Verhandlungen im Parlament und Diätendebatten abgehärteten Politiker und Staatsmänner waren geeignet und bereit, die parlamentarische Praxis des Westens zu akzeptieren. Die der Wiener Regierung immer wieder trotzen, im Interesse der Ständeverfassung kämpfende und Beleidigtenpolitik betreibende Untertafel konnte eine erfahrene Opposition mit langjähriger Tradition ihr Eigen nennen. Diskussionsbereitschaft, konstruktive Kritik, Fachkompetenz, Routine in der Gesetzgebung, Kompromissbereitschaft und Kodifikationspraxis zeichneten die Gesandten der reformzeitlichen Landesversammlungen aus. Die Nation "übertraf in ihrer politischen Bildung und in Verfassungserfahrungen bei Weitem alle anderen Völker der Monarchie; Gerade durch diese Eigenschaften erkämpfte sie sich die genannten Reformen und ihre eigene Neugeburt, und sie gab mit ihrem Beispiel einen Anstoß den unter den sonstigen Völkern entstandenen Bewegungen"<sup>2</sup>, notierte der Zeitgenosse Horváth Mihály.

Andererseits war aber die Mehrheit der Gesandten sogar dem Gedanken, die Sache der Volksvertretung anzusprechen, abgeneigt. Ein gutes Beispiel lieferte dafür die Forderung der Städtegesandten, als sie die Wiederherstellung ihres Einzelstimmrechtes verlangten. Der sich auf den Kampf für die Verbürgerlichung einlassende mittlere und niedere Adel antwortete seinem Verbündeten im Landesversammlung 1832-36 wie auch 1843-44 mit Nein: Mit Berufung auf die Ungeklärtheit der internen Struktur der Städte wurde die Forderung des Bürgertums abgewiesen<sup>3</sup>, obwohl das Bürgertum, der vierte Stand, nicht mehr verlangte, als die Wiederherstellung des im Rahmen der Ständevertretung früher zugesicherten Stimmrechts der freien königlichen Städte. Das war weder ein revolutionäres noch ein Volksvertretungsverlangen, es passte sich den ungarischen Traditionen der Stände an. Den Gesandten schien jedoch dieses Verlangen übertrieben zu sein. Die Frage der inhaltlichen Reformen im Ständeverammlung wurde bis 1848 in den Verhandlungen der Landesversammlung eigentlich nicht aufgeworfen, bzw. wenn sie angesprochen wurde, wies die Mehrheit diese Initiative mit schier unbegründeter Heftigkeit zurück. Ähnlich war der Komitatsadel mit alten Oppositionstraditionen dem von den sich für eine markante Modernisierung einsetzenden oppositionellen Zentralisten verkündeten Programm der Volksvertretung abgeneigt. Die Schneide des Programms war unzweifelhaft gegen die ständischen Konstruktionen, unter ihnen gegen die Aufhebung des Status der Komitate gerichtet. (Szalay László formuliert den Inhalt des Programms der Zentralisten sehr offen. Er sagt: Wir

<sup>2</sup> Horváth M., Magyarország függetlenségi harcának története 1848-ban és 1849-ben [Geschichte des ungarischen Unabhängigkeitskampfes in den Jahren 1848 und 1849], Genf, 1865, S. 18

<sup>3</sup> Horváth M., Huszonöt év Magyarország történelméből 1823-tól 1848-ig [Fünfundzwanzig Jahre aus der Geschichte Ungarns von 1823 bis 1848], II. Pest, 1868, S. 178-179

vergehen uns "...gegen aller unserer Heimat, wenn wir uns keine Gedanken über die Macht machen, in deren Fokus alle Kräfte zentralisiert werden sollen. Und diese Macht konnte unter unseren Verhältnissen nichts anderes sein als die Landesversammlung."<sup>4</sup> Und er definiert auch, wie dieses Programm in die Sprache der reformzeitlichen Gefechte übersetzt werden kann: "Die verificatio der Gesandten soll der Landesversammlung überlassen werden, und die Landesversammlung soll ein Parlament sein, das jedes Jahr zu einem beliebigen Zeitpunkt eröffnet und zu einem festgelegten Termin aufgehoben wird". Das Recht der Komitate, Landesversammlungsabgeordnete zu entsenden, soll also ihrer Zuständigkeit entzogen werden, die Vertretung soll vom Komitatensystem unabhängig gemacht werden<sup>5</sup>.)

In der Frage der verantwortlichen Regierung ist der Gesamteindruck noch weniger positiv. Die Idee der parlamentarischen Regierung erkannten die Mitglieder der sich in den vierziger Jahren entfaltenden Gruppe der Zentralisten, und sie versuchten sie zu popularisieren, allerdings mit wenig Erfolg. Die Zentralisten schufen in Ungarn die theoretischen Grundlagen für den bürgerlichen Staat, sie versuchten, die theoretischen Fragen der Volksvertretung, der verantwortlichen parlamentarischen Regierung, der verfassungsmäßigen Zentralisierung und der Umgestaltung des Systems der örtlichen Selbstverwaltungen zu klären. Durch die wissenschaftlichen und geistigen Kenntnisse von Eötvös József, Szalay László, Trefort Ágoston, Lukács Móric, Csengery Antal, Madách Imre und Szontágh Pál hobten sich die Zentralisten von den ungarischen Oppositionellen deutlich ab. Sie lasen Lamartine, analysierten die Werke von Benjamin Constant, popularisierten Lermnier im Tudománytárban (Wissenschaftsmagazin) und im Figyelmező (Beobachter), erörterten die Thesen von Jeremy Bentham, übersetzten Studien und die Monografie von Eduard Gans, im Atheneum veröffentlichten sie die Arbeiten von Nassau-Senior, vergötterten Francois Guizot, übersetzten Abel-Francois Villemain, studierten Hegel und Kant, machten Randbemerkungen zu Alexis de Tocqueville. (Die Tatsache, dass die Bibliothek von Eötvös József 1688 Bände zählte, verrät sehr viel über die Menge ihrer Kenntnisse.<sup>6</sup>) Die zwischen ihnen und der Mehrheit der im ungarischen politischen Leben in den Komitaten (und nur dort) groß gewordenen oppositionellen Gesandten bestehende Kluft hatte ihre Gründe; Nicht zufällig wurden sie des übertriebenen Oppositionsgeistes beschuldigt und verspottet als Doktrinäre. In ihren Gedanken nahmen die parlamentarische Regierung und die Volksvertretung eine wichtige Rolle ein. Mit der Befürwortung dieser Institutionen blieben sie jedoch selbst im revolutionären Lodern der Reformzeit lange allein. "Die Ursache dafür ist aber nicht nur darin zu entdecken, dass die Artikel der zentralistischen Autoren meistens einen theoretischen Geschmack und Abhandlungscharakter hatten, sondern vielmehr darin, dass der anspruchsvolle und bürgerliche Charakter ihrer Grundsätze im Kreise des sich von den feudalen Traditionen soeben losgelösten Adels auf weniger positives Echo rechnen konnte"<sup>7</sup>. Ihre Kritiker – von denen es in der ungarischen Geschichtsschreibung in jeder Menge gab – werfen ihnen mit Recht vor, die

<sup>4</sup> Szalay L., Publicistai dolgozatok [Publizistische Arbeiten], 2. Pest, 1847, S. 41

<sup>5</sup> Szalay L., Publicistai dolgozatok [Publizistische Arbeiten], 1. Pest, 1847, S. 223

<sup>6</sup> Csángó G., (Hg.) Eötvös József könyvtára [Die Bibliothek von Eötvös József], Budapest, 1995, Bényei M., Eötvös József könyvei és eszméi [Die Bücher und Ideen von Eötvös József], Debrecen, 1996

<sup>7</sup> Kosáry D., Ujjáépítés és polgárosodás [Wiederaufbau und Verbürgerlichung], Budapest, 1990, S. 300



Antwort auf zwei sehr wichtige Fragen nicht gesucht zu haben und dadurch indirekt zum Verursacher eines verfassungsrechtlichen Problems geworden zu sein.<sup>8</sup> Sie glaubten blindlings an die gesellschaftsformenden Theorien des Westens, sie bezweifelten keine Sekunde die Wahrheit und Glaubwürdigkeit der westlichen Ideen. Ihre theoretische Bildung und die Bewunderung gegenüber den Autoren des Westens machten für sie die Feststellungen der westlichen Fachwissenschaft unfraglich. Sie stellten nicht einmal den Versuch an, die ungarische ständische Struktur und Traditionen mit der die westlichen Theorien begründenden Entwicklung der Gesellschaft und der Verfassung zu vergleichen; Sie unterließen oder führten diesen Vergleich nur teilweise durch. Ebenso passten sie ihre Vorstellungen nicht den Verhältnissen im Reich an, bei Darstellung ihrer Konzepte rechneten sie nicht mit den dynastischen Interessen, sie berücksichtigten nicht das Reich, in dessen Rahmen sich das ungarische staatspolitische Denken und die Reflexe der Staatsorganisation nunmehr seit dreihundert Jahren verfassungsmäßig und auch organisatorisch eingegliedert funktionierten. Dementsprechend war ihre Propaganda ziemlich uneffektiv, die die Gesandten eigentlich hätte überzeugen können.

In Folge dessen blieben das Wesen und die Bedeutung des Begriffs Parlamentarismus vor den Gesandten der Opposition bis zum letzten Moment unklar, da selbst die radikalsten Abgeordneten der Untertafel die Reformen in das Ständekonzept der Verfassung einbetteten, darüber hinaus verdrängte die außerordentliche Popularität der municipalistischen Theorie alle Argumente in den Hintergrund, von denen die verfassungsmäßige Situation des Komitats betroffen war. Kemény Zsigmond berichtete über die von Kossuth 1847 zur Abfassung des Oppositionsprogramms einberufene private Beratung. An dieser Versammlung nahmen überwiegend Municipalisten teil. Er schreibt, dass viele beanstandeten, dass eine verantwortliche Regierung überhaupt angesprochen wurde. Kossuth begründete die endgültige Fassung damit, "dass 'Eötvös das Steckenpferd parlamentarische Regierung hat', seinetwegen muss die Idee der Verantwortung in Programm eingeflochten werden, die übrigens weder nutzt noch schadet, da sie nur eine theoretische Anschauung ist, die heutzutage sowieso nicht angewendet wird."<sup>9</sup> Horváth Mihály erinnerte sich: "Das System schien zwar wünschenswert, aber ihre Umsetzung in der nahen Zukunft erhofften nicht einmal seine eifrigsten Befürworter". Das Ergebnis davon war das Unterbleiben der Ausarbeitung der genauen praktischen Aufgaben. "Außer der bloßen Erkenntnis und sich in den Allgemeinheiten verlierenden verfassungsrechtlichen Erklärungen sind nicht einmal die geringsten konkreten Vorstellungen von der Organisation der neuen Institution vorzufinden, bis zu den gesetzsvorbereitenden Märztagen. Die Mängel des ministeriellen Gesetzes ergeben sich höchstwahrscheinlich einerseits daraus, dass sich zuvor keiner mit dem Wesen weder der verantwortlichen Regierung noch mit denjenigen staatsrechtlichen und verwaltungsmäßigen Folgen, die mit dieser neuen Regierungsform einher geht, eingehend befasste."<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Fenyő I., A centralisták [Die Zentralisten] Miskolc, 1997, S. 11

<sup>9</sup> Kemény Zs., Forradalom után [Nach der Revolution] Változatok a történelemre [Variationen auf die Geschichte] In: Kemény Zsigmond művei, Budapest, 1982, S. 264

<sup>10</sup> F. Kiss E., Az 1848-1849-es magyar minisztériumok [Die ungarischen Ministerien in den Jahren 1848-1849.] Budapest, 1987, S. 16

## Umsetzung des parlamentarischen Regierungssystems

Die bürgerliche Umgestaltung der Landesversammlung und der Verfassung erfolgte im Zeichen der verfassungsmäßigen Rechtsnachfolge. Nicht nur die Anhänger der municipalistischen Richtung, die bedächtigen Reformer, sondern auch die als die Radikalsten verrufenen Zentralisten stimmten für die Evolution und gegen die Revolution. Szalay zitierte O'Connel: "Meine Lebenstheorie bestand immer darin, dass nicht einmal die größte politische Umwälzung des Erreichens wert ist, wenn dafür ein einziger Tropfen Menschenblut vergossen werden muss."<sup>11</sup> Der Biograf von Szalay ist schlicht der Meinung, dass "sich die Zentralisten vor der Revolution sogar grauten"<sup>12</sup>. Es verwundert also nicht, wenn die Umgestaltung der Verfassung unter der möglichst konsequentesten Einhaltung der Verfassungstraditionen vor sich ging. Seitens der Opposition "wurde nur die parlamentarische Form gefordert, aber – mindestens eine Zeit lang – wollte sie den Rahmen der alten Dicasterien nicht erweitern. Sie wollte das System nur vervollkommen, dessen Anfänge im alten parlamentarischen Leben vorhanden waren"<sup>13</sup>. Die großen Reformgesetze entstanden alle gemäß den jahrhundertalten Regeln der Landesversammlung, nach der vorschriftsmäßigen Liturgie des Nunziats, der Adressen und der resolutio, der Sanktionierung und der Verkündung. Ähnlich fand auch die Formulierung des Inhaltes der Aprilartikel statt. Abgesehen von der Realisierung der großen Forderungen der Reformzeit, die überwiegend am Aufheben der feudalen Institutionen zu ertappen waren, ging die Eingliederung der neuen Institutionen nach Möglichkeit unter der Bewahrung der traditionellen Elemente oder wenigstens unter Verwendung derselben vor sich. Nicht der Adel wurde aufgehoben, sondern auf Grund des Konzepts der Rechtserweiterung wurden die bestehenden Rechte in Richtung Gleichheit vor dem Gesetz erweitert, weil nämlich "den politischen Rechtsgenuss denen zu entziehen, die bisher in ihrem Besitz waren, als Berufung der jetzigen Landesversammlung nicht empfunden werden kann".<sup>14</sup> (Zum Beispiel die Wahlberechtigung aller, denen sie gemäß den ständischen Regeln zustand, blieb unabhängig vom Zensuswahlrecht bestehen, sie wurde lediglich auch auf weitere Gesellschaftsgruppen ausgedehnt.) Die Landesversammlung hielt in seiner Struktur und in der Zusammensetzung des Oberhauses seine frühere Form bei, er wurde bloß erweitert um die aus den Regeln über die Volksvertretung resultierenden strukturellen und inhaltlichen Änderungen. Die ungarischen Politiker versuchten, die Wege des Ausbaus der verantwortlichen Regierung von der früheren Verantwortung der Räte abzuleiten.<sup>15</sup>

Kehren wir jetzt zu den Elementen der in der Einleitung zitierten Definition zurück und vergleichen sie mit den Ereignissen von 1848, können wir folgende Feststellungen machen.

<sup>11</sup> Szalay L., Státusférak és szónokok könyve [Buch der Staatsmänner und Redner] Pest, 1847, S. 400

<sup>12</sup> Antalffy Gy., Szalay László, a reformkor politikai-jogi gondolkodója [Szalay László, der politische und juristische Denker der Reformzeit] Budapest, 1982, S. 16

<sup>13</sup> Angyal D., Szalay László emlékezete [Erinnerung an Szalay László] Budapest, 1914, S. 31

<sup>14</sup> Art. 5, §1, 1848

<sup>15</sup> Vgl. die Berufungen von Deák auf die Gesetze 1507:5 und 7, 1681:12, 1827: 12, seine rückkehrende Argumentation für die verantwortliche Regierung. Deák Ferenc beszédei [Die Reden von Deák Ferencz] redigiert von Kónyi M., Budapest, 1903, I. S. 378 sowie Fayer L., Az 1843. évi büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye [Materialiensammlung der strafrechtlichen Vorschläge von 1843]. Budapest, 1896-1902, I. S. 137



Die Modernisierung des parlamentarischen Wahlrechts und die Umstrukturierung der Landesversammlung standen im Einklang mit den genannten Grundsätzen. Die Ausdehnung der Vertretungsberechtigung erhob das ungarische Wahlrecht zu den demokratischsten Wahlsystemen Europas. Die Gesetzgebung im April machte die Volksvertretung zu ihrem Grundsatz, dadurch erweiterte sie den Kreis der ständischen Wahlberechtigten (2,5-3% der Bevölkerung) auf 7-10%. Das allgemeine Wahlrecht wurde durch die in Europa zu dieser Zeit ohne Zweifel angewendeten Zensus eingeschränkt. Über die allgemeinen Anforderungen hinaus, wie ungarisches Heimatrecht, Vollendung des zwanzigsten Lebensjahres oder nicht Vorhandensein vormundschaftlicher, herrschaftlicher Gewalt, verlangten die Gesetzgeber alternativ auch die Erfüllung weiterer wahlrechtlicher Voraussetzungen. Als Vermögenszensus den Besitz eines Hauses im Wert von 300 Forint oder einer Immobilie in der Stadt, im Dorf eines 1/4 Urbarmarkgrundstücks, oder die Anstellung mindestens eines Gesellen bei Händlern oder Handwerkern. In die gesetzliche Regelung wurde der Steuerzensus eingebaut (nach Grund oder Kapital mindestens hundert Forint Steuern im Jahr) und der Bildungszensus (Wissenschaftler, Chirurg, Anwalt, Ingenieur, akademischer Künstler, Lehrer, Apotheker, Geistlicher, Hilfsgeistlicher oder eine Ausbildung zur Ausübung des Berufs eines Dorfnotars und Dorflehrers). Die Regelung stand entschlossen auf der Grundlage eines geschlechtlichen Zensus: Frauen bekamen kein Wahlrecht. Die Forderung der Ausdehnung des allgemeinen Wahlrechts stand noch lange Zeit unter den Programmpunkten der radikalen Bewegungen, aber die 6-7%-ige<sup>16</sup>, laut anderer 9-10%-ige<sup>17</sup> Wahlberechtigung erhob Ungarn in die europäische Spitze neben die 7,5%-ige österreichische, die 6%-ige schwedische und die 2%-ige belgische Wahlberechtigung. Das aus den ständischen Wahlrechtseinheiten, aus den Komitaten gebildete Wahlbezirkssystem – zwar ging es um "mit anteiliger Aufteilung gewählte" Gesandte – konnte die vollkommene Gleichheit der abgegebenen Stimmen nicht sicherstellen, aber die Bestrebung in diese Richtung zählt als ein großer Fortschritt, wie auch die klare Gleichwertigkeit der Stimmen derjenigen, die auf Grund ihres früheren Rechtes als freie königliche Stadt ein Stimmrecht besaßen. Die Abstimmung war unmittelbar und öffentlich.

Als Ergebnis der Organisierung der Konservativen in Ungarn entstand 1846 die auch formal als eine Partei geltende konservative Partei, und als Antwort darauf organisierte sich auch die Opposition zu einer Partei. Diese *Parteigebilden*, obwohl sie eine wohlthuende Auswirkung auf die Entfaltung des politischen Lebens hatten und ihre Polemik in die Richtung der Ausarbeitung markanter Parteiprogramme wirkte und unbestritten als Keime der parteibildenden Elemente anzusehen sind, welche die politische Gliederung der ungarischen Gesellschaft bestimmten, fügten sich in der von uns untersuchten Zeit nicht in die parlamentarische Konstruktion ein. Zum wichtigsten Faktor der Parteiengründung wurde die Beziehung zum Wiener Hof, zur Dynastie, die im Frühjahr 1848 in Folge der revolutionären Ereignisse verblasste. Die elementare Reformwelle der Ereignisse der Landesversammlung im März und das später im Einvernehmen beschlossene Gesetzkpaket vom April ermangelten jeglicher parteipolitischer Rivalisierung. Auch die Regierung wurde als

<sup>16</sup> Révész L., Nationalitätenfrage und Wahlrecht in Ungarn 1848-1918. In: Ungarnjahrbuch 1971, S. 88

<sup>17</sup> Csizmadia A., A polgári forradalom és a nemzeti szabadságharc időszakának állama és joga (1848-49) [Staat und Recht zur Zeit der bürgerlichen Revolution und des nationalen Freiheitskampfes 1848-1849] In: Csizmadia A.-Kovács K.-Asztalos L.: Magyar állam-és jogtörténet [Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte] Budapest, 1972, S. 339

eine überparteiliche Regierung gegründet, der Auftrag des Ministerpräsidenten Batthyány Lajos war nämlich unabhängig von den Parteiverhältnissen, sein unabhängiges, verantwortliches Ministerium wurde quasi als eine nationale Einheitsregierung gegründet, in der die Vertreter der unterschiedlichsten Parteirichtungen Platz hatten. Das Vorverlegen der Einberufung der von der amtierenden Regierung auf den Herbst geplanten Landesversammlung wurde wegen der Gefahr eines Bürgerkriegs aktuell, als nämlich die Wahlen ohne Parteikämpfe und politische Kampagnen abgewickelt wurden, da sich die Regierung eine "nicht 'parteimäßige' Landesversammlung vorstellte"<sup>18</sup>. Die in Folge der Volksvertretungswahlen entstandene Landesversammlung hatte den Erwartungen gemäß "eine homogen nationalliberale Einstellung, hinter dem Abgeordnetenhaus, das mehrheitlich aus Adeligen und Bürgern bestand (nur vier bäuerliche Abgeordnete kamen hinein) stand eine verblüffend homogene Wählerbasis."<sup>19</sup> Die politische Situation erlaubte nicht die Entstehung von Parteien, die eine echte politische Alternative hätten bieten können, die Gefahr eines Bürgerkrieges und dann die Freiheitskämpfe gegen Wien zwangen die Anhänger verschiedener Richtungen, sich in einem gemeinsamen Lager zu vereinigen. (Dafür ist auch die verhältnismäßige Isolierung des Programms der von Kossuth Lajos organisierten Radikalarbeit unter den Abgeordneten ein Beweis.) Bei alledem sind die Anfänge der Parteienstehungen zu konstatieren, und eine erhebliche Auswirkung auf die nachfolgende Zeit hatte die Programmpolitik, welche die Ideologie eher in den Hintergrund verdrängte und sich statt dessen auf die in der Rechtsstruktur umzusetzenden Präzisierungen und die Verhältnisse im Reich konzentrierte.

Die Volksvertretungswahlen waren frei von staatlichem Zwang und Einfluss, sie waren demokratisch, denn wie wir sahen, unternahm die Regierung nichts, selbst wenn sie dadurch Gefahr lief, als Ergebnis des ausgedehnten Wahlrechts vielleicht einer Landesversammlung mit ungewisser Zusammensetzung entgegenstehen zu müssen. Die Wahlen endeten günstiger als erwartet. "Die Mehrheit der Abgeordneten waren Persönlichkeiten, die schon von den früheren Landesversammlungen oder aus dem öffentlichen Leben in den Komitaten landesweit bekannt waren. Vereinigt waren hier alle Patrioten, die sich in den Reformkämpfen der vergangenen Jahre an der Brust der freigesinnten Partei so oder so hervortaten..."<sup>20</sup> Ein anderer Augenzeuge, Nyáry Pál, kommentierte: "Ungarn veränderte sich zwar in seinen Ideen, aber in der Wirklichkeit noch nicht, unter uns sind nur bekannte Namen zu finden."<sup>21</sup>

Was das selbständige und demokratische Funktionieren der Landesversammlung betraf, gab es keine Zweifel. Die Grenzen zwischen der königlichen Macht und der Landesversammlung wurden durch die Aprilgesetze eindeutig gezogen, sie wurden mit Garantien umstellt. Der Herrscher konnte das Recht der Sanktionierung nach wie vor in vollem Umfang beibehalten, aber seine Berechtigung zur Einberufung wurde schon eingeschränkt, die Landesversammlung musste nämlich jedes Jahr zur im Gesetz festgelegten Zeit, in den Wintermonaten einberufen werden. Wenn der König die Versammlung aufhob, musste er dafür sorgen, dass sie innerhalb drei

<sup>18</sup> Gergely A., Közép-Európa parlamentjei 1848-ban [Die Parlamente Ostmitteleuropas im Jahre 1848]. In: A magyar országgyűlés 1848/49-ben, Budapest, 1998, S. 34

<sup>19</sup> Gergely, A.: a.a.O. S. 47

<sup>20</sup> Horváth M., Magyarország függetlenségi harcának története [Geschichte des Unabhängigkeitskampfes in Ungarn] Pest, 1871-72, Bd. I. S. 262

<sup>21</sup> Pap D., A magyar nemzetgyűlés Pesten, 1848-ban [Die ungarische Landesversammlung in Pest im Jahre 1848]. I. Pest, 1866, S. 107



Monate wieder tagen konnte. Der Gesetzgeber umriss auch den Zeitpunkt der Landesversammlungenwahlen, indem er den dreijährigen Landesversammlungszyklus festlegte, und den Zeitpunkt der im vierten Jahr abzuhaltenden Wahlen bestimmte er so, dass sie innerhalb sechs Wochen vor dem Zusammentreten der neuen Landesversammlung zu erfolgen haben. Vom Recht der Aufhebung und der Auflösung konnte der Herrscher nur Gebrauch machen, wenn die Sitzung die Behandlung des vorjährigen Abschlussberichts und des Budgets für das folgende Jahr bereits hinter sich hatte. Die Häuser legten ihre Geschäftsordnung (über Ordnung der Beratungen, Art und Weise der Abstimmung, im Allgemeinen über die internen Angelegenheiten der Tafel) fest und führten die Verhandlungen gemäß diesen Regeln. Das Haus wählte von seiner Mitte einen Präsidenten, Vizepräsidenten und Notare, wodurch die Anwesenheit bestellter königlicher Beamter beseitigt wurde. Dadurch erfüllten die Gesetzgeber von April eine Bedingungsgruppe der an das parlamentarische Regierungssystem gestellten Erwartungen: Das Kriterium des demokratisch gewählten Parlaments und der demokratisch funktionierenden Landesversammlung wurden erfüllt. Das war ohnehin eine der wichtigsten Forderungen der Reformer. *"Auch der vernünftige Teil des ungarischen Publikums wollte bei der Eröffnung der letzten Diäten in Pressburg unter dem Namen Parlamentarische Regierung eigentlich nur parlamentarische Reformen, was nichts anderes war, als Treppen zu der hohen Lage des Parlament, wo es von den staatlichen und gesellschaftlichen Kräften, den Institutionen und der Öffentlichkeit als wirkliche Macht anerkannt wird. Die wichtigsten Ideen waren: die Verifikation in die Hand des Abgeordnetenhauses zu legen, das Recht zur Entsendung und Abberufung von Gesandten abzuschaffen, die Revision des Einflussnehmens auf die Gesandtenwahlen und es auf neue Grundlagen zu setzen, das waren die wichtigsten Ideen, und wenn man sie im engeren Sinne betrachtet, gehören sie alle noch zum Kreis der parlamentarischen Reformen."*<sup>22</sup>

Kemény Zsigmond hatte Recht: Die Sache der interorganischen Kontrolle entfaltete sich 1848 schwieriger als die Reform des Parlaments. *"Das Publikum verfügte weiters über keinerlei Ideen über die Maschinerie eines verantwortlichen Ministeriums, aber um so mehr Sympathie und patriotische Bewunderung brachten sie gegenüber den Persönlichkeiten des ersten ungarischen Ministeriums auf. Die Verehrung der Personen umgab die neue Institution mit einer Glorie und vergoldete alle Ringe, alle Nägel und alle Brettstückchen der Maschine"*.<sup>23</sup> Dieser Enthusiasmus, der nach seinem Wesen den Inhalt der verantwortlichen Regierung gerne darin sah, dass statt königlicher Beamter Beamte der Nation das Land regieren, dass die an der Dynastie festgemachte Verantwortung nunmehr unter die Kontrolle der die Nation vertretenden Landesversammlung geriet, ließ die Tatsache verblassen, dass in Ungarn gewisse Voraussetzungen der interorganischen Kontrolle und der parlamentarischen Regierung nicht erfüllt waren.

Die parlamentarische Regierung, die in ihrer reinen Form zu dieser Zeit nur in England entwickelt war, hatte im Inselland eine grundsätzliche Kondition, die in der von der kontinentalen abweichenden Entwicklung der britischen Verfassung zu suchen ist. Dass nämlich bis jenseits Kanals ein Gegenüberstehen zwischen den gesetzgebenden (oder nicht einmal über Gesetzgebungsrechte verfügenden) Sitzungen, welche die Interessensgruppen der Gesellschaft repräsentierten, und der Exekutive, welche die Vertretung des Gemeinwohls für sich vindizierte, entstand,

war der Begriff des Gemeinwohls im Inselland in Ermangelung einer starken zentralen Macht und Absolutismus nicht fest und unbedingt mit dem Herrscher und seinen Beamten verbunden. Gegenüber der typischen Entwicklung des Kontinents war in England in der Entwicklung der Verfassung im 17-19. Jh. nicht die Überlegenheit der absolutistischen Herrscher, der Exekutive und der Administration kennzeichnend, sondern im Gegenteil, die unbestrittene Überlegenheit des Parlaments. "Der ständige Kampf zwischen dem Herrscher und dem Parlament führte nicht zum äußersten Gegensatz zwischen Legislative und Exekutive, sondern er zeigte durch die allmähliche Stärkung des Parlaments schon im 17-18. Jh. in die Richtung der Entfaltung des parlamentarischen Regierungssystems. In der britischen Entwicklung erscheint – im Gegensatz zu der kontinentalen – der Konflikt zwischen dem König und dem Parlament nicht als ein Konflikt zwischen Legislative und Exekutive. ... Während auf dem Kontinent die 18-19. Jh. vom Kampf zwischen dem monarchistischen und dem Volkssouveränitätsprinzip gekennzeichnet war, stand im Zentrum des britischen politischen Denkens ununterbrochen das Parlament: Es wurde zum alleinigen Träger der Souveränität."<sup>24</sup> In der Beziehung zu Österreich entwickelte sich aber das ungarische verfassungsmäßige Leben im Zeichen der kontinentalen Gegensätze. Die Folgen dessen wurden dadurch noch verstärkt, dass es in unserem Fall nicht nur um einen Gegensatz zwischen Legislative und Exekutive geht, sondern die Spannungen werden vom Konflikt zwischen der Nation und der Dynastie noch verstärkt. Zugleich ist es aber die oben genannte allgemeine Eigenschaft der ungarischen bürgerlichen Umwälzung, dass die politische Änderung im Rahmen der ständischen Verfassungsmäßigkeit gehalten blieb, und sie wurde auf der Reform der Ständeversammlung und nicht auf der revolutionären Idee der Abtragung der Monarchie aufgebaut. Diese, sich auf den Grund der verfassungsmäßigen Kontinuität stützende Evolution lenkte das ungarische Parlament auf einen den britischen Traditionen gewissermaßen ähnlichen Weg. In dieser Formel stellte der Auftritt gegen die Dynastie die *Exekutiv- (Regierungs-) Gewalt und die gesetzgebende Gewalt auf die gleiche Seite*, und als Gegenstück dazu formulierte er nur die eingeschränkten Restrechte des Monarchen.

Die Aprilgesetze benutzten statt des Begriffs der parlamentarischen Regierung den Ausdruck *verantwortliches Ministerium*. Die Erklärung der Opposition betrachtete die Regierungsverantwortung als eine Garantie des verfassungsmäßigen Lebens, obwohl sie sie zugleich mit der Verantwortungsformel "auch in unseren Gesetzen nicht unbekannt" in Verbindung brachte, die als Verantwortung der königlichen Räte formuliert wurde.<sup>25</sup> Dieses ständische Gewand konnte der Verantwortungsbegriff lange nicht ausziehen. Auch beim Einbringen der Gesetzesvorlagen im März wurde die feudale Vorgeschichte als ein Argument verwendet, und die Diätenkommission qualifizierte die Vorlage in Anlehnung an die jahrhundertealten Gesetze. Trotzdem scheint die Regelung systematisch zu sein. Eine eindeutig formulierte Regel ist, dass *"Seine Majestät, und in Seiner Abwesenheit der Palatin und der königliche Statthalter die Exekutivgewalt im Sinne der Gesetze durch das unabhängige ungarische Ministerium ausüben, und alle ihre Verordnungen, Befehle, Beschlüsse und Ernennungen nur gültig sind, wenn sie von einem der in Buda-Pest sitzenden Minister unterzeichnet werden... Alle Mitglieder*

<sup>22</sup> Kemény Zs., *Változatok a történelemre* [Variationen auf die Geschichte]. Budapest, 1982, S. 265

<sup>23</sup> Kemény Zs., a.a.O. S. 301

<sup>24</sup> Kőrösi A.: *Közzé, közigazgatás és kormányzati rendszer. Az államfelfogások történeti gyökerei Európában* [Gemeinwohl, Verwaltung und Regierungssystem. die geschichtlichen Wurzeln der Staatsauffassungen in Europa] In: *És mi lesz ha nem lesz? Tanulmányok az államról a 20. század végén*, Budapest, 1997, S. 251

<sup>25</sup> *Gesamte Werke von Kossuth L.* Bd. XI. Budapest, 1951, S. 282



des Ministeriums sind für jegliche offiziellen Verfahren verantwortlich." Diese letzte These wiederholt sich auch bezüglich der Gegenzeichnung. "Jeder Minister schuldet Verantwortung für die Verordnung, die er unterzeichnet". (Einige Sachen, sowie der Einsatz des Militärs außerhalb der Landesgrenzen, Ernennungen beim Militär, Verleihung von Adelstiteln, Begnadigung, Ernennung von Würdenträgern des Landes und der Kirche wurden vom Gesetzgeber separat genannt, obwohl sie unter die Geltung der generellen Regel fielen.) Durch diese Bestimmung wurde die Tätigkeit des Monarchen unter Kontrolle gesetzt. Die Festlegung der Institution der *ministeriellen Gegenzeichnung* und der *ministeriellen Verantwortung* war ein Schritt in diese Richtung. Die auf diese Art und Weise formulierten Verantwortungsrahmen sind "Kinder" des Missvertrauens gegenüber der Dynastie und Mittel der Einschränkung des die Exekutive ausübenden Königs. Die Sicherheit über das Verhalten der zur Gegenzeichnung verpflichteten Minister wurde durch den Tatbestand Rechtsverletzung im Verfahren im Amte gewährleistet. Aus der katalogartigen Auflistung ist die Unglaubwürdigkeit der Wiener Regierung sehr gut zu entnehmen. Hinter der Festlegung des Verantwortungskreises der Minister steht die mutmaßliche Richtung der Machenschaften im Hofe. (Im Falle einer Tat oder Verordnung gegen die Unabhängigkeit des Landes, gegen Verfassungsgarantien, gegen Bestimmungen der bestehenden Gesetze, gegen die private Freiheit oder das private Eigentum, im Falle der Verletzung des Haushaltsgesetzes [Veruntreuung von Geld oder seine gesetzwidrige Verwendung] wirkt neben der Unterlassung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit auch die offizielle Verantwortung des Ministers.) Der Bewegungshebel der Norm über die Verantwortlichmachung der Verletzer der im Katalog aufgeführten Tatbestände ist eigentlich derselbe, wonach gegen den von der Untertafel unter Anklage gesetzten Minister das aus Mitgliedern der Obertafel bestehende Gericht zu verfahren berechtigt ist. "Durch die ministerielle Regierung besteht das Recht der Nation gerade in dieser ministeriellen Verantwortung, deren Aufgabe die Sicherstellung derjenigen Rechte wäre, die sie aus der Hand der österreichischen Macht riss und die sie höher als alles schätzte: die Möglichkeit der Willkürherrschaft".<sup>26</sup> All diese Gesichtspunkte drängten die Regelung der Funktion einer modernen Regierung ein wenig in den Hintergrund.<sup>27</sup> "§§ 15-25 geben die karge Anweisung über die Geschäftsführung, an der auf den ersten Blick zu sehen ist, dass abgesehen vom Weglassen der Kollegialität, die Administration in den alten Bahnen verlaufen wird".<sup>28</sup> Der Gesetzgeber erwähnte die politische Verantwortung der Minister, die Interpellation, den Misstrauensantrag und die Enthebung der Minister ihres Amtes in der Norm nicht. Die Institutionen der Landesversammlung zur Sicherung der Kontrollfunktion, wie die Auskunftspflicht, die Zurverfügungstellung amtlicher Dokumente und die Vorstellung des Haushalts tauchten schon als Mittel der parlamentarischen Kontrolle in modernem Sinne auf.

<sup>26</sup> daselbst

<sup>27</sup> Nach Meinung von Károlyi Árpád entsprach das "den damals noch nicht geklärten Ansichten, der damaligen Begriffsfinsternis, aus der sich nach einer kurzen Spanne Zeit Zusammenstöße entstehen." Károlyi Á.: Az 1848-diki pozsonyi törvények az udvar előtt [Die Pressburger Gesetzesartikel von 1848 vor dem Hofe]. Budapest, 1936, S. 60

<sup>28</sup> F. Kiss, E., a.a.O. S. 39

Bei der Vorbereitung der Gesetze von 1848 *unterblieb* also die Abstimmung der Struktur des Reichs mit der neuen ungarischen verfassungsmäßigen Konstruktion. Die Aufstellung des verantwortlichen ungarischen Ministeriums und das Umreißen seiner Kompetenz allein schuf noch keine festen Grundlagen für den ungarischen Parlamentarismus. Dadurch, dass die Beziehungen zum Reich nicht geklärt wurden, ließen die Staatsmänner von 1848 eine wichtige Konfliktquelle offen. Die Vergesslichkeit der Politiker (oder die von den Bedingungen diktierte Übereile in der Kodifikation) rächten sich schon nach kurzer Zeit. Die Septemberereignisse standen schon im Zeichen der Wiederherstellung der Rechte der zentralen (Wiener) Regierung und des Königs, und die Entscheidung des Herrschers vom 4. Oktober machte die Entfaltung des Parlamentarismus unmöglich. Von nun an war das von der sich vor der Trennung hütenden Mehrheit bestimmte Parlament gezwungen, sich zusätzlicher Mittel zu bedienen, die revolutionäre Idee der Volkssouveränität trat immer mehr in den Vordergrund, und dieser Prozess mündete schließlich in den durch die Unabhängigkeitserklärung hervorgerufenen Debatten um die Änderung der Staatsform. So musste Ungarn auf die Entfaltung eines unvollständigen Parlamentarismus noch zwei Jahrzehnte warten. Die *Auflösung der Widersprüche in der Entwicklung des ungarischen Parlamentarismus* fand dann in der Konstruktion des Ausgleichs statt.

Einerseits gelang es, die Frage zu beantworten, wie die Interessen der Dynastie, die auf der Pragmatica Sanctio beruhende Wiener Auffassung, mit der *Souveränität* des ungarischen Parlamentarismus bzw. die zentrale Verwaltung der auswärtigen und Kriegsangelegenheiten mit dem freien und obersten Gesetzgebungs- und Kontrollrecht der in Vertretung des Volkes agierenden Landesversammlung abzustimmen sei. Es gelang, die Methoden der Umsetzung der *interorganischen Kontrolle* auszuarbeiten, die Kontrolle des Parlaments über der Regierung, der Exekutive zu vervollständigen, und in der Konstruktion der Delegationen gelang es, die Kontrollprobleme der zweistufigen Staatsstruktur zu lösen. Andererseits gelang es, das Parlament zum Zentrum der politischen *Kompromissuche* zu machen und den Mechanismus der aus dem mehrheitlichen politischen Willen entstandenen Regierung bzw. ihrer politischen Unterstützung zu schaffen.

Dieser Parlamentarismus trug allerdings die Zeichen einer Umgestaltung auf Grund von Kompromissen, so auch das Gewicht der im Laufe des evolutionären Übergangs im System hängen gebliebenen *ständischen Traditionen und Mentalitäten*; das ostmitteleuropäische unsichere Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive, das ein *Übergewicht des Monarchen* sicherte; die bestimmende Rolle der *öffentlich-rechtlichen Frage* in der Entstehung von Parteien und dadurch die Vision von einem Windmühlenkampf der Opposition; die Stabilität der in der Verfassung *verankerten Konstanz*, die nur eine vom Unterliegen im Weltkrieg unterstützte Revolution im Jahre 1918 aufzuheben vermag.